

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

**Diritti fondamentali e prestazioni sociali essenziali tra diritto dell'Unione europea e ordinamenti interni: il caso Kamberaj**

**This is the author's manuscript**

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/123509> since 2016-06-22T16:25:21Z

*Terms of use:*

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

**Diritti fondamentali e prestazioni sociali essenziali tra diritto dell'Unione  
europea e ordinamenti interni: il caso Kamberaj**

**Francesco Costamagna  
Università degli Studi di Torino**

La sentenza *Kamberaj* tocca alcuni aspetti fondamentali relativi alla tutela dei diritti fondamentali in Europa. In primo luogo, essa ha consentito alla Corte di pronunciarsi sul rapporto tra le disposizioni della Convenzione europea dei diritti umani ('CEDU') e il diritto nazionale, in seguito alle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona. In secondo luogo, la pronuncia ha affrontato la questione dell'accesso all'assistenza sociale da parte dei cittadini di Paesi terzi che abbiano lo *status* di residenti di lungo periodo, anche alla luce delle rilevanti previsioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ('Carta').

La decisione riguarda il caso di un cittadino albanese, il sig. Servet Kamberaj, residente e stabilmente occupato nella Provincia di Bolzano dal 1994, nonché titolare di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato. Dopo aver beneficiato di un contributo al pagamento del canone di locazione dal 1998 al 2008, il sig. Kamberaj si vedeva respingere la sua domanda di sussidio per il 2009, essendo stato esaurito lo stanziamento stabilito per quell'anno da parte delle autorità provinciali a favore dei cittadini di Paesi terzi. Egli decideva, così, di proporre ricorso di fronte al Tribunale di Bolzano, lamentando il carattere discriminatorio di tale decisione e la contrarietà della legislazione provinciale rispetto al diritto dell'Unione, in ragione del trattamento meno favorevole da questa riservato ai cittadini di Paesi di terzi, anche a quelli che abbiano acquisito lo *status* di soggiornanti di lungo periodo, rispetto a quello previsto per i cittadini dell'Unione. In particolare, il ricorso centrava la propria attenzione sull'utilizzo di metodi di calcolo diversi per la determinazione della quota di fondi concessi, a titolo di sussidio per l'alloggio, a favore rispettivamente dei cittadini europei e dei cittadini di Paesi terzi. Per quanto riguarda i primi, la legislazione provinciale prevedeva che i fondi fossero ripartiti tra i tre gruppi linguistici nei quali è suddivisa la popolazione della Provincia di Bolzano, in proporzione alla media ponderata tra la consistenza numerica e il fabbisogno di ciascun gruppo. Lo stesso metodo di calcolo veniva utilizzato anche per i cittadini di Paesi terzi, ma, in seguito ad una delibera adottata dalla Giunta provinciale nel 2009, al criterio relativo alla consistenza numerica era stato attribuito coefficiente 5 e non coefficiente 1 come per i cittadini dell'Unione. Tale modifica determinava una sensibile riduzione dei fondi destinati ai cittadini di Paesi terzi, rendendo, quindi, più difficoltoso il soddisfacimento delle loro esigenze.

Investito del caso, il Tribunale di Bolzano ha deciso di sottoporre alla Corte di Giustizia ben sette questioni pregiudiziali, delle quali, però, solo due sono state dichiarate ricevibili. Le altre, infatti, non avevano alcuna rilevanza per la decisione da parte del giudice del rinvio, riguardando aspetti che non presentavano nessun tipo di rapporto con la controversia.

Come anticipato, la prima delle questioni affrontate dalla Corte riguarda il rapporto tra le disposizioni della CEDU e il diritto nazionale, alla luce delle modifiche all'articolo 6 TUE introdotte dal Trattato di Lisbona. Il giudice del rinvio aveva, infatti, chiesto alla Corte di determinare se il richiamo alla CEDU contenuto al terzo comma di detto articolo, ai sensi del quale i diritti ivi garantiti “fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali”, dovesse essere letto nel senso di imporre al giudice nazionale l'obbligo di dare diretta applicazione a tali disposizioni, disapplicando le norme di diritto interno eventualmente contrastanti.

Un primo aspetto da sottolineare è la scelta da parte della Corte di rispondere nel merito al quesito, dichiarando la questione ricevibile. La soluzione si discosta da quella adottata dall'Avvocato Generale, il quale aveva, infatti, ritenuto che la domanda non riguardasse l'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione, ma solo i rapporti tra un trattato internazionale, la CEDU, e il diritto interno, dovendo, perciò, ritenersi esclusa dalla competenza della Corte (Avvocato generale Y. Bot, *Kamberaj*, causa C-571/10, conclusioni del 13 dicembre 2011, par. 38-39). Nel merito, la questione è stata risolta in poche battute, escludendo in maniera netta che il riferimento alla CEDU da parte dell'articolo 6, par. 3 TUE possa essere letto nel senso di imporre l'estensione alle sue disposizioni dello stesso trattamento, in termini di primato e diretta applicabilità, riservato alle norme di diritto dell'Unione. A detta della Corte, tale articolo costituisce semplicemente la codificazione di una giurisprudenza ormai consolidata secondo la quale i diritti fondamentali desumibili dalla CEDU, così come dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, sono parte integrante del diritto dell'UE in quanto principi generali. La Corte ha escluso che le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona abbiano modificato la portata della disposizione, tanto da renderla rilevante per la disciplina dei rapporti tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Muovendo da tale premessa, essa ha sancito che la disposizione non impone alcun vincolo in capo alle autorità nazionali nel determinare lo *status* delle norme convenzionali all'interno del loro ordinamento, così come le conseguenze da trarre nel caso di conflitto tra queste ed una norma interna.

Per quanto riguarda l'Italia, la sentenza in esame contribuisce a fare chiarezza su una questione che aveva dato adito a contrasti giurisprudenziali, soprattutto a causa delle posizioni assunte da alcuni giudici amministrativi, i quali, proprio facendo leva sulle modifiche introdotte all'articolo 6 TUE dal Trattato di Lisbona, erano giunti a conclusioni contrastanti con quanto affermato dalla Corte Costituzionale nelle sentenze 348 e 349 del 2007 e successivamente confermato in pronunce più recenti (si veda, ad esempio, Corte Costituzionale, sentenza del 26 novembre 2009, n. 311). Come noto,

tali decisioni avevano negato la possibilità di riconoscere anche alla CEDU la caratteristica della diretta applicabilità, e del connesso obbligo di disapplicazione, tipici del diritto UE. Questo perché, facendo leva sulla differenza tra il diritto dell'Unione e la CEDU in termini di "limitazione della sovranità nazionale", la Corte Costituzionale aveva escluso l'applicabilità dell'articolo 11 della Costituzione nei confronti delle norme convenzionali (G. Tesaurò, "Costituzione e norme esterne", in *Il diritto dell'Unione europea* 2009, pp. 215-216. In senso critico sul punto G. Cataldi, "Convenzione europea dei diritti umani e ordinamento italiano. Una storia infinita?" in questa *Rivista* 2008, p. 325). Alle disposizioni della CEDU era, così, stato riconosciuto un rango inferiore, intermedio tra quello della legge ordinaria e quello costituzionale, imponendo ai giudici nazionali di sollevare una questione di legittimità di fronte alla Corte Costituzionale con riferimento al parametro dell'articolo 117 della Costituzione nel caso di "contrasto insanabile" tra una norma nazionale e una disposizione della CEDU.

Successivamente, però, alcuni giudici amministrativi avevano inteso offrire soluzioni alternative rispetto a quella elaborata dalla Corte Costituzionale. In particolare, il Consiglio di Stato in una sentenza del 2010 (Sentenza del 2 marzo 2010, n. 1220) aveva sancito che gli articoli 6 e 13 CEDU fossero "divenuti direttamente applicabili nel sistema nazionale a seguito della modifica dell'articolo 6 del Trattato, disposta dal Trattato di Lisbona". Considerazioni analoghe erano state espresse dal TAR Lazio in una sentenza di poco successiva (Sentenza del 25 maggio 2010, n. 11984/2010), la quale aveva sancito che la nuova formulazione dell'articolo 6, par. 3 TUE, insieme con la previsione della futura adesione dell'UE alla CEDU prevista al comma 2 della medesima disposizione, avessero fatto divenire "immediatamente operanti negli ordinamenti interni degli Stati membri dell'Unione, e quindi nel nostro ordinamento nazionale, in forza del diritto comunitario" le norme della Convenzione.

Tali affermazioni non avevano, però, trovato grande seguito nella giurisprudenza di merito, come dimostra, ad esempio, la scelta del Tribunale di Firenze, il quale, avendo rilevato un contrasto tra una legge italiana – la n. 30 del 2004 – e alcune disposizioni della CEDU così come interpretate dalla Corte europea dei diritti umani, aveva escluso la possibilità di procedere alla disapplicazione della normativa italiana, facendo, invece, ricorso al meccanismo prefigurato dalla Corte Costituzionale (Tribunale di Firenze (Sezione I civile), ordinanza del 13 settembre 2010). Dal canto suo, la Corte Costituzionale aveva inteso ribadire quanto già espresso nelle citate sentenze 348 e 349 del 2007, escludendo che le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona all'articolo 6 TUE imponessero l'equiparazione del trattamento, in termini di diretta applicabilità, previsto nel nostro ordinamento per le

disposizioni della CEDU a quello riservato al diritto dell'UE (Corte Costituzionale, sentenza del 11 marzo 2011, n. 80). Le posizioni assunte dal Consiglio di Stato e dal TAR Lazio erano state criticate anche in dottrina, la quale aveva evidenziato le incongruenze che il loro accoglimento avrebbe potuto ingenerare nel sistema delle fonti del diritto interno. In particolare, era stato messo in luce come la scelta di fondare l'attribuzione di effetto diretto alle norme della CEDU attraverso la 'comunitarizzazione' delle stesse avrebbe determinato l'introduzione di un regime diverso a seconda se la violazione rientrasse o meno nell'ambito applicativo del diritto dell'UE (A. Terrasi, "Il giudice amministrativo e l'applicabilità diretta della CEDU all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona" in questa *Rivista* 2010, pp. 686-688). D'altro canto, la posizione assunta dai giudici amministrativi, ove accolta, avrebbe avuto il difetto di far discendere la diretta applicabilità delle disposizioni CEDU da un elemento esogeno – la presunta 'comunitarizzazione' delle stesse – e non da una valutazione in concreto delle loro caratteristiche.

La seconda questione sulla quale la Corte è stata chiamata a pronunciarsi riguarda la compatibilità del sistema di riparto delle risorse per il cd. 'sussidio casa' previsto dalla legislazione provinciale con il diritto UE e, in particolare, con la Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (in GU L 16 del 23.01.2004) ('Direttiva'). In prima battuta, la Corte non ha avuto alcuna difficoltà nell'accertare l'esistenza di un'evidente disparità di trattamento tra i cittadini dell'Unione e quelli di Paesi terzi, ivi compresi i soggiornanti di lungo periodo ai sensi della Direttiva. Il ricorso a coefficienti diversi per il riparto delle risorse tra le due categorie aveva, infatti, l'effetto di sfavorire questi ultimi, determinando uno stanziamento decisamente più esiguo a loro favore. È stato, poi, escluso che tale disparità di trattamento potesse giustificarsi, come sostenuto dalla Provincia di Bolzano, facendo riferimento all'esistenza di presunte difficoltà amministrative legate alla gestione delle domande presentate da cittadini di Paesi terzi. Così come puntualmente osservato dalla Corte, tali difficoltà, anche ove effettivamente esistenti, sono irrilevanti, non riguardando la situazione di bisogno da cui deriva la necessità di accedere al sussidio e, dunque, non incidendo sulla comparabilità delle due categorie.

Maggiore cautela caratterizza, invece, le considerazioni relative alla possibilità di far rientrare tale disparità di trattamento nell'ambito applicativo della Direttiva, sancendo, così, la violazione del principio di non discriminazione ivi previsto. Tale questione tocca, infatti, aspetti che attengono alla definizione dei sistemi nazionali di *welfare* e, più in particolare, di assistenza sociale. Ciononostante, la Corte non ha rinunciato ad esercitare

la propria funzione, individuando una serie di limiti che il diritto dell'UE pone in capo alle autorità nazionali nell'esercizio della loro discrezionalità in un ambito tradizionalmente riservato alla competenza esclusiva degli Stati membri.

In primo luogo, la Corte si è concentrata sulla possibilità di includere il sussidio per l'alloggio nelle categorie 'previdenza sociale', 'assistenza sociale' o 'protezione sociale' di cui all'articolo 11, par. 1), lett. d) della Direttiva. La disposizione impone che tali nozioni siano intese "ai sensi della legislazione nazionale", secondo una precisazione che gli Stati avevano voluto aggiungere in fase di adozione dell'atto proprio per evitare che le stesse potessero assumere connotazioni autonome nell'ambito del diritto dell'UE, ampliando la portata della parità di trattamento. Tuttavia, pur riconoscendo l'amplia discrezionalità di cui godono le autorità nazionali nel definire le nozioni in esame, la Corte ha voluto sottolineare come tale clausola non possa essere intesa nel senso di conferire loro una libertà assoluta quanto all'attuazione del principio di non discriminazione di cui all'articolo 11 della Direttiva.

Il primo limite individuato dalla Corte in questo senso è la garanzia dell'effetto utile della Direttiva. Le misure adottate dalle autorità nazionali nell'esercizio della loro discrezionalità non possono, cioè, pregiudicare il raggiungimento dell'obiettivo dell'atto, vale a dire, così come previsto al considerando 12, assicurare ai soggiornanti di lungo periodo la parità di trattamento con i cittadini dell'Unione "in una vasta gamma di settori economici e sociali". Deve, perciò, escludersi la possibilità per le autorità nazionali di restringere in modo eccessivo la portata delle nozioni di 'previdenza sociale', 'assistenza sociale' o 'protezione sociale', escludendo prestazioni che risultano essenziali al raggiungimento dell'obiettivo di integrazione perseguito dalla Direttiva.

Il secondo limite individuato dalla Corte ad una lettura indebitamente restrittiva dell'ambito applicativo del principio di non discriminazione deriva dall'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali, la quale è espressamente richiamata al considerando 3 della Direttiva. In particolare, il paragrafo 3 dell'articolo 34 della Carta prevede che "[a] fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti [...]". Secondo la lettura datane dalla Corte, la disposizione impone alle autorità nazionali, nel definire il grado di protezione sociale che ritengono più opportuno, di garantire un livello minimo di tutela nei confronti di tutti coloro, ivi compresi i cittadini di Paesi terzi, che non siano in grado di provvedere autonomamente al soddisfacimento delle loro necessità essenziali (A. Giorgis, "Articolo 34", in

*L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali*, R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), Bologna, 2001, p. 242). La Corte ha, però, lasciato al giudice nazionale il compito di determinare se il sussidio per l'alloggio debba considerarsi una prestazione essenziale per garantire tale livello minimo di tutela e debba, quindi, essere ricompreso nell'ambito applicativo della Direttiva o se, invece, possa esserne escluso. Il richiamo al diritto nazionale, contenuto non solo all'articolo 11, par. 1, lett. d) della Direttiva, ma anche all'articolo 34, par. 3 della Carta, impedisce, infatti, alla Corte di risolvere in modo definitivo la questione. Resta, tuttavia, l'ineludibilità di un principio, posto a garanzia di un livello minimo di tutela sociale, che la Corte definisce in modo chiaro, partendo da una disposizione – l'articolo 34, par. 3 della Carta – che menziona esplicitamente l'assistenza abitativa quale garanzia essenziale per un'esistenza dignitosa.

L'articolo 34, par. 3 della Carta è stato chiamato a svolgere una funzione analoga anche per ciò che riguarda l'interpretazione della clausola di deroga di cui all'articolo 11, par. 4 della Direttiva. Tale ultima disposizione consente agli Stati membri di limitare l'applicazione del principio della parità di trattamento previsto dalla Direttiva alle sole "prestazioni essenziali", senza, però, definire il concetto e lasciando, quindi, all'interprete il compito di determinare la portata della disposizione. Occorre sottolineare come la Corte abbia deciso di affrontare comunque la questione, nonostante avesse rilevato l'inapplicabilità della clausola nel caso di specie, in ragione del fatto che né il legislatore nazionale, né quello provinciale avevano manifestato la volontà di avvalersene. Tale requisito, sebbene non esplicitamente previsto dalla disposizione in esame, è stato ritenuto implicito in una clausola che mira a restringere l'applicazione di un principio fondamentale, quello della parità di trattamento, e che, come tale, deve essere intesa in senso restrittivo.

Venendo alla definizione della nozione di 'prestazioni essenziali', la Corte ha dapprima rilevato come l'unica indicazione utile in questo senso provenga dal tredicesimo considerando, il quale prevede che la categoria in esame deve comprendere "almeno un sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia, di gravidanza, l'assistenza parentale e l'assistenza a lungo termine". La lista, dove non figura il sussidio per l'alloggio, non ha, però, carattere esaustivo. L'utilizzo di 'almeno' lascia, infatti, aperta la possibilità di ampliare il novero delle prestazioni da considerarsi 'essenziali'. Alla nozione, così come osservato anche dall'Avvocato generale, deve essere data una definizione autonoma nel diritto dell'Unione, posto che l'articolo 11, par. 4 della Direttiva, a differenza del par. 3, non contiene alcun riferimento al diritto nazionale. A tal fine, la Corte ha scelto quale punto di riferimento l'articolo 34, par. 3 della Carta, inteso, ancora una volta, quale garanzia di un nucleo essenziale ed inderogabile posto



a salvaguardia di un'esistenza dignitosa per tutti, soprattutto per coloro che non dispongano di risorse sufficienti. La Corte ha, quindi, concluso che l'articolo 11, par. 4 della Direttiva debba essere letto nel senso di escludere la possibilità per le autorità nazionali di fare ricorso alla clausola di deroga per quelle prestazioni di assistenza sociale e di protezione sociale "che contribuiscono a permettere all'individuo di soddisfare le sue necessità elementari, come il vitto, l'alloggio e la salute". Il sussidio per l'alloggio può senz'altro essere incluso entro tale categoria, nella misura in cui costituisce strumento necessario per il soddisfacimento di un bisogno essenziale, quale in effetti risulta essere l'accesso ad un'abitazione dignitosa.

Questo tipo di ricostruzione appare in linea con il processo evolutivo che ha portato alla progressiva emersione sul piano internazionale del diritto ad avere accesso ad un'abitazione dignitosa quale diritto fondamentale della persona (in argomento si veda, per tutti, F. Bestagno "Gli obblighi internazionali in materia di abitazione adeguata", in *I diritti economici, sociali e culturali. Promozione e tutela nella comunità internazionale*, F. Bestagno (a cura di), Milano, 2009, pp. 88-92). Un primo riconoscimento del diritto, anche se piuttosto timido, si è avuto con l'articolo 25, par. 1 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, il quale fa riferimento all'abitazione tra gli elementi che compongono il più generale diritto ad uno standard di vita adeguato. Analoga previsione si ritrova all'articolo 11, par. 1 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966. Ed è proprio in quest'ultimo contesto, grazie soprattutto agli sforzi del Comitato per i diritti economici sociali e culturali delle Nazioni Unite ('Comitato ESC'), che il diritto ad un'abitazione adeguata è stato definito con maggiore precisione, individuando i suoi elementi costitutivi (Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 4 – The Right to Adequate Housing*, UN doc. E/C.12/1991 del 13 dicembre 1991). Per quanto rileva maggiormente ai fini del presente lavoro, merita di essere sottolineato come tra gli elementi essenziali del diritto ad una abitazione adeguata figurino anche l'obbligo di garantire che i costi di accesso dell'abitazione non siano sproporzionati rispetto ai redditi delle persone, imponendo agli Stati di "establish housing subsidies for those unable to obtain affordable housing". La ricostruzione del diritto effettuata dal Comitato ha avuto una forte influenza anche in altri ambiti normativi (F. Bestagno, *op. cit.*, pp. 89-90), trovando accoglimento, sebbene solo in tempi più recenti, anche in Europa. Con la Carta sociale europea riveduta, adottata nel 1996 con l'obiettivo di 'rilanciare' il sistema europeo di tutela dei diritti sociali (O. Porchia, "Carta sociale europea (voce)", in *Digesto discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, Torino, 2005, pp. 4 ss.), è stata, infatti, inserita una nuova previsione – l'articolo 31 – specificamente dedicata al diritto all'abitazione. La disposizione prevede che gli Stati promuovano

l'accesso ad abitazioni aventi uno standard adeguato, rendendo "the price of housing accessible to those without adequate resources". Così come chiarito dal Comitato europeo dei diritti sociali nelle conclusioni rivolte nei confronti dell'Italia nel 2011, i sussidi per l'alloggio sono strumenti essenziali per la realizzazione del diritto e che, come tali, "must be introduced at least for low-income and disadvantaged sections of the population" (Consiglio d'Europa, Comitato europeo dei diritti sociali, *Conclusions 2011 – Italy – Article 31-3*, doc. 2001/def/ITA del 12 settembre 2011).

Tali considerazioni appaiono rilevanti per il caso in esame, posto che, come chiarito nella *Spiegazione dell'articolo 34 della Carta*, l'articolo 31 della Carta sociale europea riveduta costituisce una delle fonti alle quali si ispira l'articolo 34 della Carta. Pertanto non può che condividersi la soluzione, fondata proprio sul ricorso a tale ultima disposizione, secondo la quale il sussidio per l'alloggio rientra nel novero delle prestazioni essenziali per le quali la Direttiva non consente il ricorso alla clausola di deroga di cui all'articolo 11, par. 4. Soluzione che, in realtà, la Corte, si limita a suggerire, lasciando, anche in questo caso, al giudice nazionale il compito di statuire in modo definitivo sul punto.

Su un piano più generale, la pronuncia in esame contribuisce a chiarire la portata precettiva del diritto all'assistenza e alla sicurezza sociale così come previsto nella Carta, almeno per ciò che riguarda la garanzia di un nucleo essenziale di prestazioni volto a garantire un'esistenza dignitosa. Tale impostazione presenta evidenti punti di contatto con la dottrina delle *minimum core obligations* sviluppata dal Comitato ESC in risposta a chi sosteneva la natura meramente programmatica dei diritti economici, sociali e culturali previsti dal Patto (Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 3 – The Nature of States Parties Obligations*, UN Doc. E/1991/23 del 14 dicembre 1990). La sentenza *Kamberaj* potrebbe rappresentare un primo passo in questa direzione anche per ciò che riguarda i diritti sociali previsti dalla Carta, contribuendo a conferire loro un ruolo più definito nell'ordinamento dell'Unione europea e, per questa via, favorendo una loro tutela più effettiva a livello sovranazionale e nazionale.

Francesco Costamagna